Analisis Kebijakan

Kata Pengantar: Dr. Vedi R. Hadiz

Riant Nugroho D.

ANALISIS KEBIJAKAN

ANALISIS KEBIJAKAN

RIANT NUGROHO DWIDJOWIJOTO

Penerbit PT Elex Media Komputindo
Kelompok Gramedia—Jakarta

KATA PENGANTAR

Ekonomi Politik Kebijakan Publik?

~ Vedi R. Hadiz ~

Dalam buku singkat tapi padat ini, Sdr. Riant Nugroho telah memberikan telaah yang hampir bersifat ensiklopedis terhadap bidang analisis kebijakan publik. Tinjauannya terhadap berbagai aliran pemikiran dalam bidang kebijakan publik dipaparkan dengan tajam dan dengan kemampuan untuk menangkap esensi dari berbagai pendekatan dengan cukup jernih.

Sdr. Riant menyebutkan pula bagaimana, di dalam pendekatan tertentu, ruang analisis kebijakan publik bertautan dengan ruang yang dihuni oleh analisis politik, bahkan ekonomi-politik. Pemahaman seperti inilah yang ingin saya tekankan secara sangat sederhana dalam pengantar singkat ini sebab bagaimanapun juga, kebijakan yang dirancang untuk publik, untuk umum, tidak bisa diceraikan dari unsur pengaruh kekuasaan.

Dalam sejarahnya, kebijakan publik adalah "domain" yang dikuasai oleh para ahli. Tepatnya, para ahli yang berkompeten sebagai teknokrat atau birokrat dan dipahami sebagai agen

sosial yang merancang kebijaksanaan berdasarkan pengetahu-an dan keterampilan yang mereka miliki. Kebijakan publik selalu memiliki sasaran yang diutarakan—dan sasaran tersebut biasa disebut "*public good*".

Persoalannya siapakah yang mendefinisikan "*public good*" ini?

Dalam pemahaman yang pada umumnya diajarkan secara formal di berbagai institusi pendidikan "*public policy*", aspek ini kurang dipertanyakan secara kritis sebab, asumsinya, terdapat "*public good*" yang secara objektif dapat diidentifikasi lewat pengetahuan teknokratis yang dimiliki para ahli yang tentunya disertai metodologi yang bersifat ilmiah pula. Semua orang mempunyai akses potensial terhadap pengetahuan dan ke-terampilan tersebut lewat jalur pendidikan.

Tetapi, di manakah di dunia ini ada kaum ahli yang sekaligus berpengaruh namun bisa membebaskan diri dari tekanan kekuasaan?

Institusi tempat kaum ahli berkantor pun sebenarnya harus diletakkan dalam suatu konstelasi kekuasaan yang spesifik—entah itu badan pemerintahan, "*think-tank*" swasta, atau badan internasional pemberi bantuan pembangunan. Tidakkah ke-kuasaan—dan oleh karena itu—kepentingan-kepentingan ter-tentu selalu melekat pada semua institusi macam ini?

Dalam praktiknya, kaum ahli harus selalu "bergaul" dengan dunia yang tidak saja bersifat ilmiah-abstrak, tetapi juga

dengan para pemegang kekuasaan konkret, para penyalur dana pembangunan, belum lagi kepentingan elemen masyarakat seperti pengusaha—dan dalam masyarakat yang lebih demokratis—elemen-elemen lain, seperti serikat buruh, gerakan lingkungan hidup, dan lain sebagainya. Kalau tidak, para ahli tidak mungkin dapat bekerja, apalagi berpengaruh dalam menentukan sasaran kebijakan. Nah, di antara berbagai "situs" kekuasaan potensial ini, manakah yang mempunyai pengaruh paling besar terhadap perilaku kaum ahli?

Dengan kata lain—dan sebetulnya ide ini cukup sederhana—kaum ahli dan perancang kebijakan publik tidak hidup dan bekerja dalam suatu "vakuum" sosial-ekonomi-politik. "Ilmu" mereka—dan hasilnya—akan sangat dipengaruhi oleh konteks tempat para ahli itu berada. Belum lagi para ahli tersebut tentu punya kepentingan sendiri. Siapa yang menggaji mereka, mendidik mereka, memberikan mereka kedudukan terhormat dan akses pada kekuasaan itu sendiri? Pada akhirnya, para ahli mempunyai kepentingan dasar untuk dianggap ahli oleh masyarakat luas—yang secara "objektif" dan "ilmiah" mampu mengidentikasi apa yang menjadi "kepentingan bersama"—walaupun hal ini tidak mungkin dilakukan.

Observasi macam inilah yang menjadi pijakan dari apa yang mungkin dapat disebut "ekonomi politik kebijakan publik". Sifat dasarnya adalah sikap yang kritis terhadap apa yang diklaim sebagai "kepentingan bersama" entah di mana pun,

termasuk di Indonesia. Konsekuensinya adalah keharusan untuk secara sadar selalu mempertanyakan kepentingan macam apa yang memengaruhi suatu kebijakan publik. Siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan? Dengan cara seperti ini, kebijakan publik dapat menjadi petunjuk jitu untuk memetakan konstelasi kekuasaan secara lebih luas dalam masyarakat dan negara.

Dengan dasar pijakan semacam ini, saya mengundang Saudara untuk membaca buku Sdr. Riant Nugroho.

Desember 2006

Vedi R. Hadiz
Associate Professor Department of Sociology,
National University of Singapore

DAFTAR ISI

Bab 1
PENDAHULUAN

Ada pendapat, analisis kebijakan barangkali tidak pernah akan menjadi teori. Alasan pertama, karena analisis kebijakan lebih banyak pada ranah praktik daripada ranah teori. Seperti halnya manajemen, tidak terdapat "teori" tentang manajemen, hanya pemahaman-pemahaman yang diterima secara amat luas, mendunia, dan mengakar dari satu generasi ke generasi selanjutnya, bahkan diajarkan oleh para akademisi yang menyandang gelar-gelar akademik tertinggi. Para manajer, bagaimanapun juga, lebih cerdas, lebih tahu, dan lebih maju daripada doktor dan profesor manajemen—meskipun dengan kerendah-hatian kaum praktisi yang tidak pernah berani atau berusaha berdiri di atas kepala akademisi. Analisis kebijakan adalah sebuah fakta yang muncul karena—seperti dikatakan Quade[1]—perumusan kebijakan yang ada tidak memuaskan. Jika prosesnya sudah tidak memuaskan, dalam paradigma kaum *deontologis*—yang menilai proses lebih

---

1 Edward S. Quade, 1982, *Analysis for Public Decission* (2nd Edition), New York: Elsevier Publishing.

penting daripada hasil—hasilnya kemungkinan besar akan tidak berhasil.

Teori analisis kebijakan adalah *lay-theory*. Seperti yang dikatakan Schermerhorn, teori adalah *a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena*.[2] Teori terbagi atas dua pemahaman, yaitu *lay theory* dan *scientific theory*. *Lay theories* adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman, atau disebut Schermerhorn *developed by themselves or learned from others over time and as a result of their experiences*; sementara *scientific theories* adalah teori yang dikembangkan melalui metode-metode ilmiah, atau *that are developed through scietific methods*. Teori analisis kebijakan, seperti sebagian besar teori-teori manajemen, baik dari sektor publik maupun bisnis, dikembangkan dari *best practices*, yang kemudian diverifikasi, divalidasi, dan kemudian dikodifikasikan. Berbeda dengan teori-teori dalam ilmu alam atau non-sosial, yang dikembangkan dari penelitian ilmiah, kemudian dikembangkan menjadi praktik. Pemahaman "*lay theory*" ini banyak diperdebatkan, apakah "layak" disebut teori. Para penentangnya biasanya berlatar belakang positivis yang sangat dipengaruhi oleh pendekatan pembenaran ilmiah ilmu-ilmu alam atau non-sosial.

Jadi, analisis kebijakan adalah *teori* yang berasal dari *pengalaman terbaik,* bukan diawali dari temuan, kajian akademik,

2 John R. Schermerhorn, 1993, *Management for Productivity*, 4th edition, h. 118—9.

atau penelitian ilmiah. Artinya, teori tentang analisis kebijakan adalah *lay theory,* bukan *academical theory.* Dengan demikian, pengembangan teori analisis kebijakan di masa mendatang akan semakin ditentukan oleh keberhasilan—dan kegagalan-kegagalan—yang terjadi di lingkungan administrasi publik. Ranah keberhasilan-kegagalan analisis kebijakan berkenaan dengan *produk final*-nya, yaitu kebijakan publik. Di sini, kita perlu memahami "ruang" bagi kebijakan publik itu sendiri.

Kepentingan individu, kelompok, dan aliran membuat kebijakan publik lebih banyak memperjuangkan "publik yang terbatas", yaitu para konstituen kekuasaan politik, daripada masyarakat luas. Kebijakan publik Indonesia sejak kemerdekaan hingga hari ini masih banyak diwarnai "kepentingan publik terbatas" daripada masyarakat secara luas. Satu hal yang mudah ditemui, pembuatan kebijakan publik tidak banyak melibatkan analis kebijakan, dan, tentu saja, proses analisis kebijakan. Kalaupun ada analisis kebijakan, sifatnya sangat "teknis" dan/atau "legal". Tidak mengherankan jika kebijakan publik yang dirumuskan acap kali "menabrak" kebijakan publik lain, bertentangan dengan kepentingan publik.

Permasalahan pokok adalah, meskipun disiplin kebijakan publik sudah berkembang sejak tahun 1920-an, yang dipelopori Woodrow Wilson dengan kredonya *when politics end, administration begin,* namun masih jarang para pengambil keputusan politik yang bersedia mengurangi ego politiknya dengan

mengundang masuk analis kebijakan. Memang, sebagaimana dikemukakan Hank C. Jenkins-Smith, analis kebijakan harus diakui mengerosi "kekuatan politik", termasuk di dalamnya "demokrasi"[3].

Pada tingkat tertentu, kelompok analis kebijakan yang bekerja di *lingkaran pertama* penguasa politik tidak hanya bekerja dengan pendekatan *teknokratis*, tetapi juga pendekatan politik karena memasuki ranah politik. Sebagaimana diketahui, teknokrasi menjadikan proses politik berkembang menjadi lebih metodologis, canggih, dan akhirnya menjadi *elitis*. Hanya mereka dengan kemampuan luar biasa yang "bisa bermain" di situ. Padahal, politik adalah permainan popularisme. Pemain-pemain politik di lapangan, khususnya di negara berkembang—tempat politik berproses dengan keras, kasar, dan kejam, dan para cerdik pandai (atau yang mempunyai modal intelektual) cenderung keluar dari politik—adalah mereka yang berintelektual terbatas. Ada yang cerdas, tetapi bukan mayoritas. Akibatnya, elit politik yang terlalu menggantungkan diri pada analis kebijakan dalam membuat kebijakan menghadapi dilema akan semakin jauh dari konstituennya, terutama yang menghendaki agar kebijakan publik yang dibuat

3 Hank C. Jenkins-Smith, 1990, *Democratic Politics and Policy Analysis*, California: Wadsworth Inc.

adalah kebijakan yang *pro-mereka.* Fakta ini disebut ahli kebijakan Sabatier sebagai *kebijakan model mandat atau ideologi*[4].

Analisis kebijakan dalam administrasi negara modern berada dalam dilema. Mereka mendukung kekuasaan yang menjadi kliennya. Seperti Dr. Faust dalam cerita drama Goethe yang mau menjual jiwanya kepada Setan[5]. Atau, Machiavelli yang memberikan nasihat apa saja asal penguasa tetap berada dalam kekuasaannya[6]. Itulah sebabnya, dalam *paper* ini disajikan pemahaman dari para pengajar terbesar di bidang kebijakan publik yang paling dikenal luas, yaitu William Dunn, David L. Weimer & Aidan R. Vining, dan Carl V. Patton & David S. Savicki, untuk memahami dilema teknis, politis, profesional, dan moral analis kebijakan.

Tiga bagian pertama, yaitu Bab 2, 3, dan 4, secara khusus mengupas pemahaman ilmuwan-ilmuwan besar kontemporer di bidang analisis kebijakan yang banyak diikuti di Indonesia, yaitu William N. Dunn, Weimar & Vining, dan Patton & Savicky. Pada Bab 5 dibahas secara paralel pemahaman beberapa ahli analisis kebijakan yang perlu dicermati. Bab 6 tentang *anti-analisis kebijakan* yang klasik, yang teknokratis,

4 Paul A. Sabatier, “Prawacana”, dalam Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert, dan Ian Budge, 2000, *Partai, Kebijakan, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

5 Drama *Historia von Dr. Johann Fausten* karya Goethe diterbitkan pertama kali di Frankfurt pada tahun 1587.

6 Niccolo Machiaveli, 1981, *The Pince*, London: Penguin.

yaitu tentang *Deliberative Policy Analysis.* Bab 7 tentang Kebijakan publik pada aras global—untuk memberikan perspektif, bahwa apa pun kebijakan publik yang kita buat, tidak lepas dari tarik-menarik kepentingan global, termasuk kepentingan elit nasional pada aras global.

Di antara rentang pilihan analisis kebijakan, ditawarkan pilihan yang mungkin dapat dilakukan dan dibahas pada Bab 8 s.d. 11 merupakan *exercise* dari penulis, termasuk pemetaan pemikiran dalam analisis kebijakan. Bab 12 merupakan bab penutup, dengan *open ending* bahwa Kebijakan Publik merupakan *the fifth estate,* yang menjadikan posisi analis kebijakan menjadi posisi strategis di masa depan.

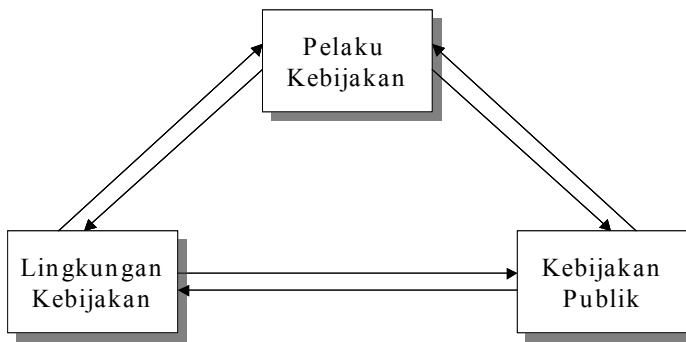
Bab 2
ANALISIS KEBIJAKAN VERSI DUNN[1]

Di antara ilmuwan analisis kebijakan, barangkali Dunn paling banyak dikenal di Indonesia. Bukunya diterjemahkan oleh para pengajar Universitas Gadjah Mada dan beredar di tangan para pembelajar yang mengalami kesulitan untuk membaca naskah-naskah asli ahli analis kebijakan dalam bahasa ibu-nya. Pemahaman Dunn perlu dicermati karena ia secara sistematis dan ilmiah berusaha memahami dan menjelaskan kebijakan publik.

Menurut Dunn, analis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analis kebijakan adalah disiplin ilmu

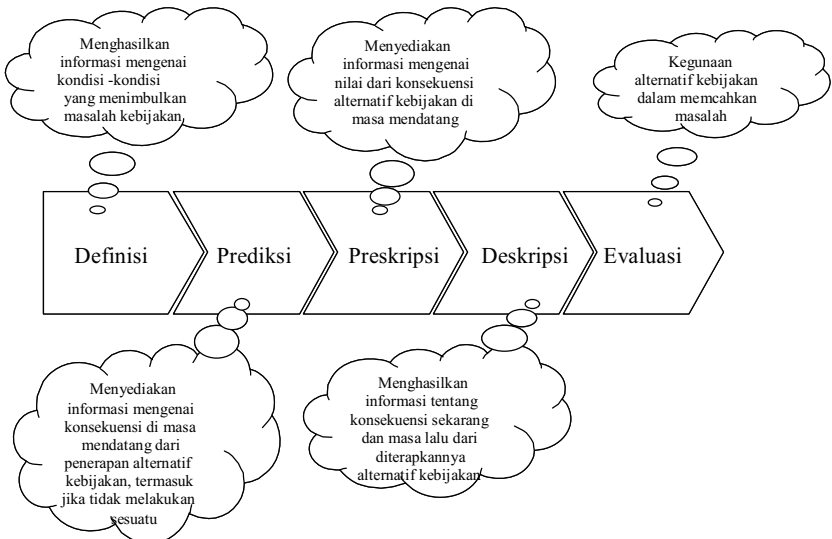
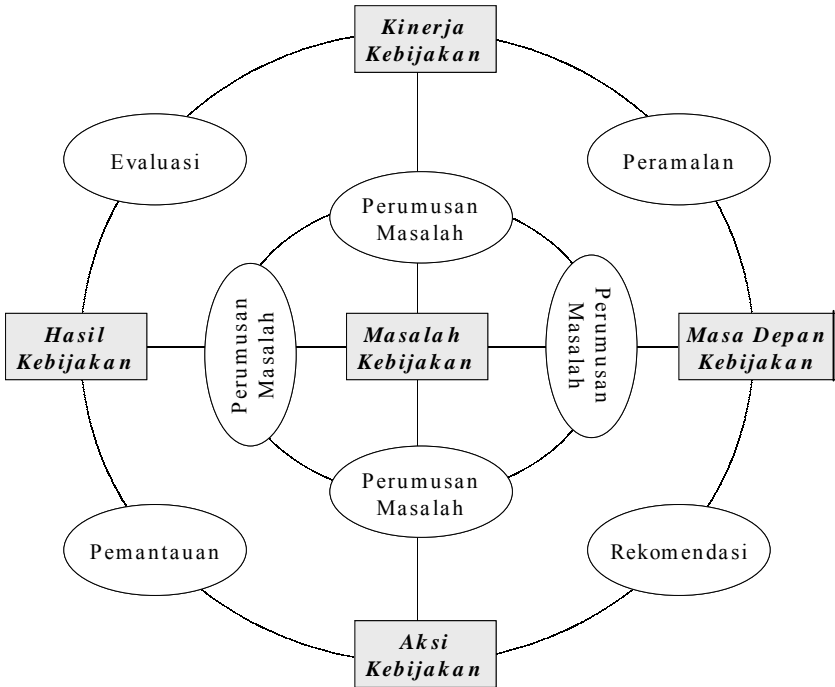
---

[1] William N. Dunn, 1999 (1994, 2nd edition), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, p. xxi + 667 hal. Lihat juga, Thomas R. Dye, 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.

sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Analis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Analis kebijakan tidak dimaksudkan menggantikan politik—dan membangun elit teknokratis. Analisis kebijakan diletakkan pada konteks sistem kebijakan, yang menurut Dunn, dengan mengutip Thomas R. Dye, dapat digambarkan sebagai berikut:

Mengikuti Dunn, metode analisis kebijakan menggabungkan *lima prosedur* umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

1. Definisi: Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

2. Prediksi: Menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi: Menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
4. Deskripsi: Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi: Kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Secara visual, prosesnya dapat digambarkan sebagai berikut:

Dunn sendiri melukiskan proses analis kebijakan (yang berorientasi pada masalah kebijakan) sebagai berikut:

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut Dunn adalah sebagai berikut:

1. Fase *Penyusunan Agenda*; di sini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik.
2. Fase Formulasi Kebijakan; di sini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.

3. Adopsi Kebijakan; di sini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/ atau konsensus kelembagaan.
4. Implementasi Kebijakan; di sini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia.
5. Penilaian kebijakan; di sini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan.

Kelima tahap *pembuatan kebijakan* ini dinilai *paralel* dengan tahapan *analisis kebijakan,* yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Analisis Kebijakan	Pembuatan Kebijakan
Perumusan Masalah	Penyusunan Agenda
Peramalan	Formulasi Kebijakan
Rekomendasi	Adopsi Kebijakan
Pemantauan	Implementasi Kebijakan
Penilaian	Penilaian Kebijakan

Sejarah Analis Kebijakan

Dunn mengemukakan bahwa analisis kebijakan bermula ketika politik praktis harus dilengkapi dengan pengetahuan agar dapat memecahkan masalah publik. India barangkali merupakan asal muasal tradisi ini ketika Kautilya menulis *Arthashastra* di India tahun 300 SM yang antara lain berisi tuntunan pembuatan kebijakan. Kautilya adalah penasihat kerajaan Mauyan di India Utara. Di Eropa, Plato (427—327 SM) menjadi penasihat penguasa Sisilia. Aristoteles (384—322 SM) mengajar Alexander Agung. Hingga Nichollo Machiavelli (1469—1527) yang menjadi *individual consultant* bagi sejumlah bangsawan di Italia Kuno.

Analis kebijakan mendapatkan tempat terhormat pada abad pertengahan ketika muncul profesi spesialis kebijakan yang diangkat para raja dan bangsawan untuk memberikan nasihat tentang teknis kebijakan yang tidak mereka kuasai. *Birokrasi* muncul, dan profesi mereka mulai dikenal sebagai *Pegawai Negeri* atau *Civil Servants.* Lahirnya Revolusi Industri di Inggris dan Revolusi Sosial di Prancis mendorong naiknya pengetahuan sebagai cara untuk mengatasi masalah manusia—menggantikan magi. Impaknya, pembuatan kebijakan semakin memerlukan ahli-ahli penasihat kebijakan. Munculnya *statistik* membuat analis kebijakan memasuki perkembangan baru—ketika advis-advis dapat dikuantifikasi. Di Inggris—London dan Manchester—muncul *The Statistical Society.* Di Eropa,

kegiatan penelitian praktis mulai berkembang, meskipun tidak mengembangkan kelembagaan sebesar di Inggris. Pengaruh Inggris memengaruhi Amerika Serikat.

Pada tahun 1910, A. Lawrence Lowell, Ketua Asosiasi Ilmu Politik Amerika, yang juga menjadi Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Harvard, dalam pidatonya mengemukakan perlunya pendekatan empiris dalam studi ilmu politik, sebagaimana di Inggris. Program *New Deal* dari Presiden Roosevelt pada tahun 1930-an banyak mendorong berkembangnya ilmu kebijakan, termasuk di dalamnya analisis kebijakan. Pada saat itu dibentuk semacam "Badan Perencana Nasional" yang beranggotakan para ahli, yang bertugas membantu pemerintah merumuskan kebijakan nasional. Pada abad ke-20, Amerika mempunyai sebuah lembaga riset kebijakan yang dikenal mendunia, yaitu *Rand Corporation.* Pada masa sekarang, analis kebijakan menempati posisi yang khas dalam administrasi negara.

Pemahaman

Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin ilmu dengan tujuan memberikan informasi yang bersifat *deskriptif, evaluatif,* dan/atau *preskriptif.* Analisis kebijakan menjawab tiga macam pertanyaan, yaitu:

1. **Nilai,** yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk menilai apakah suatu masalah sudah teratasi.